

Gesetzesantrag**des Landes****Mecklenburg-Vorpommern**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes**A. Zielsetzung**

Demonstrationen rechtsextremistischer Gruppierungen haben in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie werfen nicht zuletzt mit Blick auf grundlegende Wertprinzipien der freiheitlich-demokratischen Staatsordnung der Bundesrepublik Deutschland deshalb Probleme auf, weil

- in Großteil dieser Demonstrationen mehr oder weniger offenkundig Assoziationen zu nationalsozialistischen Ideen enthält oder das sog. Dritte Reich verherrlicht,
- diese Art von Demonstrationen häufig an historisch bedeutsamen Plätzen – wie z.B. Brandenburger Tor – bzw. zu bestimmten zeitgeschichtlichen Ereignissen – wie z.B. am Todestag des früheren „Führerstellvertreters“ Hess – durchgeführt werden und dadurch zusätzlich den Eindruck einer Glorifizierung des Nationalsozialismus verstärken.

Nach dem geltenden Versammlungsrecht lassen sich solche Versammlungen und Aufzüge nur unzureichend verhindern. So setzt die Erfüllung der in § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG) genannten Tatbestandsmerkmale „unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“ voraus, dass die Verletzung von Rechtsgütern in Frage steht, die dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zumindest gleichwertig sind. Damit steht eine etwaige Verwirklichung von Straftatbeständen im Vordergrund und setzt folglich insoweit bei rechtsextremistischen Demonstrationen hinsichtlich der Frage eines Versammlungsverbotes voraus, dass die dabei in Betracht kommenden Vorschriften des Strafgesetzbuches (StGB), wie insbesondere §§ 86, 86a und § 130 StGB, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit verwirklicht werden könnten (s. hierzu im Einzelnen Bull, Grenzen des grundrechtlichen Schutzes für rechtsextremistische Demonstrationen, S. 24 ff.). Darüber hinaus lassen sich über den Begriff der öffentlichen Ordnung Demonstrationen mit neonazistischen bzw. gleichgelagerten Inhalten nur schwerlich verhindern, da das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als Minderheitenrecht sich nicht pauschal mit dem Hinweis auf die Einhaltung bestimmter, ungeschriebener Regeln für das gedeihliche Zusammenleben der Menschen einschränken lässt. Es geht daher darum, diese Defizite im Versammlungsgesetz zu beseitigen, ohne dabei in eine unauflösbare Kollision mit dem strengen Gesetzesvorbehalt des Artikel 8 Abs. 2 GG zu geraten.

B. Lösung

Der Gesetzesantrag enthält eine Ergänzung des Verbotstatbestandes des § 15 Abs. 1 VersG, der es den zuständigen Ordnungsbehörden erleichtert, Versammlungen und Aufzüge mit nationalsozialistischen und solchen Inhalten zu verbieten, die Gewalt- und Willkürherrschaft verherrlichen, Massenmord, Krieg und Vertreibung verharmlosen und zum Rassenhass aufstacheln. Auch mit Blick auf die besondere Grundrechtsqualität des Artikel 8 GG geht es dabei nicht um eine einfache Konkretisierung der öffentlichen Ordnung, sondern um eine Ausgestaltung der in Artikel 1 Abs. 1 GG als unabänderliche Prämisse für das staatliche und gesellschaftliche Leben verankerten Garantie der Menschenwürde.

Aus dem besonderen Charakter des Grundrechts der Versammlungsfreiheit als einem demokratisch-funktionalen Kommunikationsgrundrecht und mit Blick auf die zum Versammlungsrecht ergangene Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, sog. Brokdorf-Beschluss (BVerfGE 69, 315 ff.), ergibt sich, dass für Restriktionen über § 15 Abs. 1 VersG hinaus grundsätzlich kein Raum besteht. Ansatzpunkt kann vielmehr allein die in Artikel 1 Abs. 1 GG verankerte Garantie der Menschenwürde sein, die der Verfassungsgeber gerade mit Blick auf die grauenhaften Verbrechen in der NS-Zeit sowohl als strikte Vorgabe an alle staatlichen Gewalten als auch als grundlegende Prämisse der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung ausgestaltet hat (vgl. Jarass, Komm. zum GG, 3. Aufl. 1995, Artikel 1, Rdnr. 1). Da die Menschenwürde als oberstes Prinzip über alle anderen Verfassungswerte ragt und noch nicht einmal ansatzweise zur Disposition steht, kann sie auch nicht unter Berufung auf die Kommunikationsgrundrechte in Frage gestellt werden. Vielmehr ist es mit der Bedeutung des Artikel 1 Abs. 1 GG als einer höchstrangigen Norm des objektiven Rechts und deren positiv-rechtlichen Auswirkungen auf die Grundrechte (vgl. Maunz-Dürig, Komm. zum GG, Artikel 1, Rdnr. 15) nicht vereinbar, wenn die Meinungs- und Versammlungsfreiheit für Inhalte genutzt werden soll, die dem Menschenbild des Grundgesetzes als einem selbstverantwortlichen, keinem Kollektiv ausgelieferten Menschen zuwiderlaufen.

Mit diesen ethischen Werten nicht vereinbar sind die Verherrlichung von Gewalt- und Willkürherrschaft sowie die menschenverachtende Überbetonung einer Volksgemeinschaft mit Führerprinzip zu Lasten des Individuums und die sog. Lehre einer überlegenen Rasse, mithin Vorstellungen, wie sie namentlich im Nationalsozialismus zum Ausdruck kommen. Des Weiteren stellt auch die Verharmlosung von Massenmord, Krieg und Vertreibung eine eklatante Verletzung des Gebots zur Achtung der allgemeinen Menschenwürde dar. Da es hierbei aus den o.a. Gründen gerade nicht um die Schaffung eines Sonderrechts gehen kann, sondern allein Artikel 1 Abs. 1 GG den Maßstab bildet, ist es auch konsequent, Tatbestände wie die der Vertreibung mit zu berücksichtigen. Abschließend sieht der Gesetzesantrag einen Verbotsground auch dann vor, wenn Versammlungen oder Aufzüge von ihrer Ausgestaltung her darauf abzielen, andere Menschen zum Rassenhass aufzustacheln. Insoweit kommt insbesondere der in der Menschenwürde enthaltene Gleichheitsgedanke zum Tragen. Es wird damit zugleich ein Verbotstatbestand aufgenommen, wie er z.B. in der Bestimmung des NDR-Staatsvertrages über unzulässige Sendungen enthalten ist.

Da es in Anbetracht der Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 69, 315 ff.) letztendlich bei einer Einzelfallentscheidung bleiben muss, sind die in dem neu vorgesehenen Absatz des § 15 VersG konkretisierten Verbotsgünde als widerlegbare Vermutung ausgestaltet.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen unzureichenden Fassung der Verbotsregelung in § 15 Abs. 1 VersG.

D. Kosten

Über den bisherigen Vollzugsaufwand hinaus entstehen keine weiteren Kosten.

16.11.00

Gesetzesantrag

des Landes
Mecklenburg-Vorpommern

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes

Der Ministerpräsident
des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Schwerin, den 15. November 2000

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Kurt Beck

Sehr geehrter Herr Präsident,

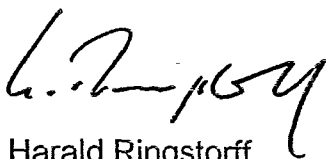
die Regierung des Landes Mecklenburg – Vorpommern hat beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzentwurf unter Wahrung der Rechte aus § 23 Abs. 3 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates gemäß § 36 Abs. 2 GOBR auf die Tagesordnung der 757. Sitzung des Bundesrates am 1. Dezember 2000 zu setzen. Nach der Vorstellung im Plenum soll der Gesetzentwurf den Ausschüssen zur weiteren Beratung überwiesen werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Harald Ringstorff

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Versammlungsgesetzes

§ 15 des Versammlungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11. August 1999 (BGBl. I S. 1818) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Von einem Verbotsgrund nach Absatz 1 ist in der Regel dann auszugehen, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, daß die Versammlung oder der Aufzug darauf ausgerichtet ist,

1. Gewalt- und Willkürherrschaft zu verherrlichen, insbesondere durch das Anpreisen nationalsozialistischer Ideen des Führer- und Rasseprinzips und Darstellung ihrer Repräsentanten,

2. Massenmord, Krieg und Vertreibung zu verharmlosen oder

3. andere Menschen zum Rassenhaß anzustacheln.“

2. Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Nach dem geltenden Versammlungsrecht lassen sich Versammlungen und Aufzüge, die mehr oder weniger offenkundig rechtsextremistische bzw. neonazistische Inhalte aufweisen, nur unzureichend verhindern. So setzt die Erfüllung der in § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG) genannten Tatbestandsmerkmale „unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“ voraus, dass die Verletzung von Rechtsgütern in Frage steht, die dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zumindest gleichwertig sind. Damit steht eine etwaige Verwirklichung von Straftatbeständen im Vordergrund und setzt folglich insoweit bei rechtsextremistischen Demonstrationen hinsichtlich der Frage eines Versammlungsverbotes voraus, dass die dabei in Betracht kommenden Vorschriften des Strafgesetzbuches (StGB), wie insbesondere §§ 86, 86a und § 130 StGB, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit verwirklicht werden könnten (s. hierzu im Einzelnen Bull, Grenzen des grundrechtlichen Schutzes für rechtsextremistische Demonstrationen, S. 24 ff.). Darüber hinaus lassen sich über den Begriff der öffentlichen Ordnung Demonstrationen mit neonazistischen bzw. gleichgelagerten Inhalten nur schwerlich verhindern, da das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als Minderheitenrecht sich nicht pauschal mit dem Hinweis auf die Einhaltung bestimmter, ungeschriebener Regeln für das gedeihliche Zusammenleben der Menschen einschränken lässt.

Der Gesetzesantrag enthält daher eine Ergänzung des Verbotstatbestandes des § 15 Abs. 1 VersG, der es den zuständigen Ordnungsbehörden erleichtert, Versammlungen und Aufzüge mit nationalsozialistischen und solchen Inhalten zu verbieten, die Gewalt- und Willkürherrschaft verherrlichen, Massenmord, Krieg und Vertreibung verharmlosen und zum Rassenhass aufstacheln. Auch mit Blick auf die besondere Grundrechtsqualität des Artikel 8 GG geht es dabei nicht um eine einfache Konkretisierung der öffentlichen Ordnung, sondern um eine Ausgestaltung der in Artikel 1 Abs. 1 GG als unabänderliche Prämisse für das staatliche und gesellschaftliche Leben verankerten Garantie der Menschenwürde.

Dabei hat der Gesetzesantrag sich von dem Umstand leiten lassen, dass die gesetzgeberischen Einschränkungsmöglichkeiten wegen der besonderen fundamentalen Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit sehr begrenzt sind und „die Ausübung dieses Grundrechts nur zum Schutze gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ begrenzt werden darf (BVerfGE 69, 315 (348 ff.)). Entscheidend kommt es daher auf die grundlegende Bedeutung des Artikel 8 GG im freiheitlich-demokratischen Staat an. Der umfassende Schutz der Versammlungsfreiheit verbietet zunächst jedwede inhaltliche, zensurartige Bewertung einer Demonstration. Selbst die Gefahr, dass solche Meinungskundgaben demagogisch missbraucht und in fragwürdiger Weise emotionalisiert werden könnten, kann im Bereich der Versammlungsfreiheit ebenso wenig maßgebend für die grundsätzliche Einschätzung sein, wie auf dem Gebiet der Meinungs- und Pressefreiheit (BVerfGE a.a.O., 345). In Folge dessen kann es auch kein Sonderecht für besondere politische Gruppierungen geben. Auch politisch extremistische Gruppierungen unterfallen prinzipiell dem Schutzbereich von Artikel 5 Abs. 1 und 8 GG.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund müssen Versuche, den Verbotstatbestand des § 15 VersG durch unbestimmte Rechtsbegriffe wie „erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland“, „außenpolitische Interessen“ oder „Beeinträchtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen“ zu ergänzen, bewertet werden. Im Ergebnis erwägenswert sind zwar ebenfalls Überlegungen, über die bestehende Bannmeilenregelung des § 16 VersG hinaus Bestimmungen für sog. befriedete Bezirke zu treffen, die entweder von vornherein an bestimmten Orten – wie z.B. Brandenburger Tor – Versammlungen generell untersagen oder zumindest eine entsprechende Verbotsregelung eröffnen. Aber abgesehen davon, dass hiermit die eigentliche Problematik rechtsextremistischer Versammlungen nur regional begrenzt erfasst wäre, kann und darf nicht außer Acht gelassen werden, dass zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht nur das Abhalten von Versammlungen oder das Durchführen einer Demonstration an sich gehört, sondern darüber hinaus Artikel 8 Abs. 1 GG gerade auch die Selbstbestimmung des Ortes einer Versammlung verbürgt (s. hierzu Kiesel NJW 1996, S. 2606 m. Verweis auf BVerfGE 69, 315 (342)).

Müssen demnach Einschränkungen auf jenen Ebenen mit äußerster Zurückhaltung betrachtet werden, lassen sich Grenzen für die Ausübung der Kommunikationsgrundrechte aus Artikel 5 Abs. 1 und 8 GG nur insoweit ermitteln, wie es um fundamentale Werte der Verfassung geht. Denn allein insoweit stellt sich ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts namentlich zur Meinungsfreiheit, die als Lebelement der freiheitlich-demokratischen Staatsordnung zur Gewähr einer ständigen geistigen Auseinandersetzung im Kampf der Meinungen bezeichnet worden ist (BVerfGE 7, 198 (208)), die Frage, ob Meinungskundgaben, die u.a. Staatsterror und Krieg verherrlichen, überhaupt noch als Teil des notwendigen geistigen Diskurses, mithin als schützenswürdig im Sinne des demokratisch-funktionalen Kommunikationsgrundrechte (s. hierzu Battis/Grigoleit, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Oktober 2000, S. 10 f.) angesehen werden kann. Läge es insoweit nahe, die Aussagen in Artikel 79 Abs. 3 GG über das verfassungsfeste Minimum und Artikel 20 Abs. 4 GG über das Widerstandsrecht zur Prämisse für die Frage einer Begrenzung des Versammlungsrechts zu nehmen, so darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass dies auf eine Ausgrenzung systemkritischer Meinungskundgaben hinauslaufen könnte, die aber evident unter den Schutz des Artikel 8 GG fallen müssen. Ansatzpunkt kann vielmehr allein die in Artikel 1 Abs. 1 GG verankerte Garantie der Menschenwürde sein, die der Verfassungsgeber gerade mit Blick auf die grauenhaften Verbrechen in der NS-Zeit sowohl als strikte Vorgabe an alle staatlichen Gewalten als auch als grundlegende Prämisse der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung ausgestaltet hat (vgl. Jarass, Komm. zum GG, 3. Aufl. 1995, Artikel 1, Rdnr. 1). Gerade bei der Ausgestaltung von Grundrechten kommt dem Artikel 1 GG eine essentielle Funktion zu. Die Menschenwürde verstärkt zum Einen die Verbürgung von Freiheitsrechten, zum Anderen beschreibt sie aber zugleich die Grenzen der Grundrechtsanwendung, wenn es um den Schutz anderer Menschen bei ihrem Wert- und Achtungsanspruch geht (s. hierzu Schmidt-Bleibtreu-Klein, Komm. zum GG, 9. Aufl. 1999, Rdnr. 2c). In BVerfGE 87, 209 ff. ist hierzu ausgeführt, dass die unantastbare Menschenwürde das tragende Konstruktionsprinzip im System der Grundrechte bildet. Dieses findet auch seinen Niederschlag in Artikel 1 Abs. 2 GG, in welchem die unverletzlichen, unveräußerlichen Menschenrechte als Grundlage u.a. jeder menschlichen Gemeinschaft angesehen werden. Indem so die Menschenwürde als oberstes Prinzip über alle anderen Verfassungswerte ragt und noch nicht einmal ansatzweise zur Disposition steht, kann sie auch nicht unter Berufung auf die Kommunikationsgrundrechte in Frage gestellt werden. Vielmehr ist es mit der Bedeutung des Artikel 1 Abs. 1 GG als einer

höchstrangigen Norm des objektiven Rechts und deren positiv-rechtlichen Auswirkungen auf die Grundrechte (vgl. Maunz-Dürig, Komm. zum GG, Artikel 1, Rdnr. 15) nicht vereinbar, wenn die Meinungs- und Versammlungsfreiheit für Inhalte genutzt werden soll, die dem Menschenbild des Grundgesetzes als einem selbstverantwortlichen, keinem Kollektiv ausgelieferten Menschen zuwiderlaufen.

Mit diesen ethischen Werten nicht vereinbar sind die Verherrlichung von Gewalt und Willkürherrschaft sowie die menschenverachtende Überbetonung einer Volksgemeinschaft mit Führerprinzip zu Lasten des Individuums und die sog. Lehre einer überlegenen Rasse, mithin Vorstellungen, wie sie namentlich im Nationalsozialismus zum Ausdruck kommen. Des Weiteren stellt auch die Verharmlosung von Massenmord, Krieg und Vertreibung eine eklatante Verletzung des Gebots zur Achtung der allgemeinen Menschenwürde dar. Da es hierbei aus den o.a. Gründen gerade nicht um die Schaffung eines Sonderrechts gehen kann, sondern allein Artikel 1 Abs. 1 GG den Maßstab bildet, ist es auch konsequent, Tatbestände wie die der Vertreibung, wie sie sich namentlich in den früheren deutschen Ostprovinzen ereignet hatte, mit zu berücksichtigen. Abschließend sieht der Gesetzesantrag einen Verbotsgrund auch dann vor, wenn Versammlungen oder Aufzüge von ihrer Ausgestaltung her darauf abzielen, andere Menschen zum Rassenhass aufzustacheln. Insoweit kommt insbesondere der in der Menschenwürde enthaltene Gleichheitsgedanke zum Tragen. Es wird damit zugleich ein Verbotstatbestand aufgenommen, wie er z.B. in der Bestimmung des NDR-Staatsvertrages für unzulässige Sendungen enthalten ist.

Da es mit Blick auf die Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 69, 315 ff.) letztendlich bei einer Einzelfallentscheidung bleiben muss, sind die in dem neu vorgesehenen Absatz des § 15 VersG konkretisierten Verbotstatbestände als widerlegbare Vermutung ausgestaltet.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 – Änderung des Versammlungsgesetzes

Zu Nummer 1

Der in § 15 VersG neu eingefügte Absatz 2 konkretisiert Verbotstatbestände nach Absatz 1. Eine unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung liegt hiernach in der Regel dann vor, wenn die Ordnungsbehörde über Erkenntnisse verfügt, die die Annahme rechtfertigen, dass die Versammlung oder der Aufzug auf Ziele ausgerichtet ist, die in Absatz 2 aufgezählt sind. Sie können alternativ oder kumulativ vorliegen. Die Ausgestaltung als Regelvermutung trägt der Notwendigkeit einer Einzelfallentscheidung Rechnung und lässt damit unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ggf. als milderer Mittel auch die Erteilung von Auflagen zu.

Zu Nummer 2

Wegen der Einfügung des neuen Absatzes 2 sind die bisherigen Absätze 2 und 3 entsprechend umzunummerieren.